

Le protectionnisme au tournant du siècle: opacité et furtivité

René Sandretto

Volume 29, numéro 2, 1998

L'économie du XXI^e siècle de François Perroux à la mondialisation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703880ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703880ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sandretto, R. (1998). Le protectionnisme au tournant du siècle: opacité et furtivité. *Études internationales*, 29(2), 349–364.
<https://doi.org/10.7202/703880ar>

Résumé de l'article

L'objectif de cette contribution est de tenter d'expliquer les caractéristiques particulières que revêt le « retour du protectionnisme » depuis le milieu des années 1970 et en particulier la contradiction entre le discours des décideurs politiques (résolution libre-échangiste) et leurs actions de protection diffuses et occultes. La thèse défendue dans ce texte est que ce divorce participe d'une stratégie de secret fondée sur l'emploi de moyens de restrictions les plus discrets ou les plus « opaques » possibles. Chaque pays s'efforce ainsi de protéger ses intérêts spécifiques sans que cela apparaisse explicitement, afin de soutirer de ses partenaires les plus grandes concessions (dans le cadre des négociations, hier du GATT et aujourd'hui de l'OMC), sans avoir lui-même à en faire à un degré équivalent, pour tenter de « déconsolider » des concessions commerciales antérieurement réalisées. En ce sens, le protectionnisme inavoué de cette fin de siècle peut être qualifié de « furtif », à l'image des avions de reconnaissance stratégique du même nom : il s'agit d'échapper autant que faire se peut à la détection ou, du moins, à la possibilité d'une évaluation précise de l'impact des mesures prises sur le commerce international.

Le protectionnisme au tournant du siècle opacité et furtivité

René SANDRETTO*

RÉSUMÉ : L'objectif de cette contribution est de tenter d'expliquer les caractéristiques particulières que revêt le « retour du protectionnisme » depuis le milieu des années 1970 et en particulier la contradiction entre le discours des décideurs politiques (résolument libre-échangiste) et leurs actions de protection diffuses et occultes. La thèse défendue dans ce texte est que ce divorce participe d'une stratégie de secret fondée sur l'emploi de moyens de restrictions les plus discrets ou les plus « opaques » possibles. Chaque pays s'efforce ainsi de protéger ses intérêts spécifiques sans que cela apparaisse explicitement, afin de soutirer de ses partenaires les plus grandes concessions (dans le cadre des négociations, hier du GATT et aujourd'hui de l'OMC), sans avoir lui-même à en faire à un degré équivalent, pour tenter de « déconsolider » des concessions commerciales antérieurement réalisées. En ce sens, le protectionnisme inavoué de cette fin de siècle peut être qualifié de « furtif », à l'image des avions de reconnaissance stratégique du même nom : il s'agit d'échapper autant que faire se peut à la détection ou, du moins, à la possibilité d'une évaluation précise de l'impact des mesures prises sur le commerce international.

ABSTRACT : This paper tries to explain some of the main characteristics of the "new protectionism" which reappeared since the mid 70's. Particular attention is devoted to the gulf between policy statements which are paved with good free trade intentions and actual trade policy. The very important tariff reductions achieved under the impetus of the GATT have been accompanied by a resurgence of new protectionism. Nowadays, governments protect domestic industries through a large variety of non tariff barriers, such as safety and health regulations. The increasing use of antidumping duties and countervailing duties as protection tools is also part of this new protectionism disguised under the full-dress uniform of "Fairness". At the same time, governments positively state to free traders... The contradiction can be interpreted as the result of a strategy secrecy. These trade instruments offer the advantage of restricting imports without doing so formally. As a result, a government can more easily try to get concessions from other countries without having itself to make equivalent ones. In short, the contradiction is deliberate ; it partakes of opacity of the new protectionism. Thus "stealth" is probably the best word to characterize protection at the turn of the century.

François Perroux s'est toujours préoccupé de « penser en homme d'action », en développant des concepts et des instruments d'analyse directement opérationnels. Ce souci est permanent dans l'ensemble de ses écrits. Toute son œuvre témoigne de cette impérieuse exigence qu'il s'impose sans relâche : mettre en symbiose le « discours du théoricien » et le « discours de l'observa-

* Professeur à l'Université Lumière Lyon 2, France.

teur¹ ». Économiste d'action, une analyse théorique vaut, pour lui, avant tout parce qu'elle aide à rendre le monde de notre temps plus intelligible, afin de mieux pouvoir agir sur lui. Identiquement, les propositions d'action valent non seulement en fonction de leurs qualités intrinsèques, de leur adéquation « technique » au problème qu'elles visent à traiter, mais aussi en fonction de leur praticabilité sociale et politique. Ce que François Perroux nous a légué, c'est d'abord un vaste ensemble de contributions théoriques « dont l'ampleur de la fécondité » ne pourra vraiment être établie « que dans l'écoulement du temps² ». C'est aussi une attitude et une démarche : nourrir et fortifier la réflexion théorique par l'observation attentive des faits, afin qu'elle puisse effectivement remplir sa mission primordiale : « expliquer (non pas décrire, mais reconstruire de manière intelligible, connaître au sens fort de comprendre) le réel toujours mouvant³ ».

Notre contribution voudrait s'inscrire dans cette orientation explicative. Son objectif est de fournir une clé, permettant de donner du sens aux caractéristiques du protectionnisme actuel, d'expliquer les raisons d'être des formes originales de ce « néo-protectionnisme ». En lien avec les caractéristiques particulières que revêt ce « retour du protectionnisme » depuis le milieu des années 1970, notre but est plus précisément de tenter de comprendre les raisons du divorce patent qui sépare, d'une part, le « discours du théoricien » et de l'homme politique et, d'autre part, la pratique concrète des acteurs.

Quels sont les instruments de ce nouveau protectionnisme ? Comment peut-on tenter d'expliquer ses particularités ? Peut-on en mesurer l'incidence ?

La thèse que nous voudrions défendre est que ce divorce participe d'un « double jeu », c'est-à-dire d'une stratégie de secret ou, mieux, de furtivité, consistant à entretenir délibérément cette opposition tout en masquant son expression par l'emploi de moyens de restriction les plus discrets ou les plus « opaques » possibles.

I – Les caractéristiques du protectionnisme en « fin de siècle »

Il n'est pas nécessaire de déployer de grands efforts d'investigation pour mesurer à quel point le protectionnisme contemporain est différent du protectionnisme d'antan, du protectionnisme essentiellement tarifaire de « bon papa⁴ ». Dans une large mesure, il est moins ouvertement avoué, plus souterrain qu'autrefois. Plutôt que de recourir aux droits sur les importations, il emploie des formes diffuses et occultes de protection dont les modalités sont

1. Distinction que François Perroux emprunte à André REGNIER, *Anthropologie et calcul*, coll. 10/18, Paris, UGE, 1971.
2. Gérard DESTANNE de BERNIS, « La dynamique de François Perroux, l'homme, la création collective, le projet humain », dans *Hommage à François Perroux*, Grenoble, PUG, 1978.
3. Le fait que sa démarche soit l'antithèse des constructions abstraites « en tour d'ivoire » permet de mieux comprendre pourquoi François Perroux n'aimait pas entendre dire qu'il pouvait être à l'origine d'une école ou qu'il avait des « disciples ». DESTANNE de BERNIS, *op. cit.*, 1978.
4. Selon l'expression de Bernard Ducros.

aujourd'hui si complexes que leur repérage et l'analyse de leur mode d'action sont devenus affaire de spécialistes.

Sous l'impulsion du GATT, les droits de douane ont été considérablement réduits et les restrictions quantitatives traditionnelles ont été notablement réduites. Dans plusieurs secteurs, les obstacles tarifaires et contingentaires ont été totalement levés. C'est le cas, par exemple de l'industrie aéronautique depuis la fin des années soixante-dix. Toutefois, on a vu se multiplier simultanément les formes d'un néo-protectionnisme utilisant largement les barrières non tarifaires, ainsi que les manipulations du taux de change et des taux d'intérêt à des fins commerciales (« protectionnisme monétaire »).

Ces pratiques néo-protectionnistes sont, de surcroît, camouflées derrière la façade d'un discours officiel et de déclarations de bonne volonté libre-échangiste.

A — Le retour du protectionnisme et ses nouveaux visages

La période d'après-guerre s'est traduite par un ample et rapide mouvement de libéralisation des échanges. Au fur et à mesure des rounds successifs, le démantèlement des restrictions quantitatives traditionnelles a été entrepris avec un certain succès, parallèlement à un désarmement tarifaire d'une extraordinaire importance : en un demi-siècle, les droits de douane auront été divisés par 10, passant de 40 % en 1947 à approximativement 4 % d'ici l'an 2000, lorsque les concessions négociées au cours de l'Uruguay Round seront devenues pleinement effectives.

Pourtant, parallèlement à cet extraordinaire mouvement de réductions tarifaires, on a assisté depuis le milieu des années 1970 à la résurgence des pressions protectionnistes, usant de moyens différents du protectionnisme traditionnel, essentiellement sous la forme des barrières non tarifaires (BNT) dites « dures » et des BNT « douces ».

1 — Les BNT « dures »

Ce sont celles dont l'effet restrictif est présumé être le plus puissant.

- Une protection fardée d'une apparence consensuelle

Tandis que les restrictions quantitatives traditionnelles (contingentements, embargos, blocus, etc.) ont diminué sous l'influence du GATT, s'est développé l'emploi de nouveaux instruments restrictifs sous la forme des restrictions « volontaires » d'exportation (RVE) et des expansions « volontaires » d'importations (EVI).

Ces arrangements restrictifs à l'exportation ou à l'importation ne se limitent plus aux secteurs traditionnels (comme le textile ou la sidérurgie). Ils couvrent des domaines aussi variés que l'électronique grand public (magné-

tosscopes, téléviseurs, matériel hi-fi, montres à quartz...), les chariots élévateurs, l'automobile, les motos, etc.

Suivant une suggestion de Richard Cooper, les RVE et les EVI représentent une forme « directe » de protection administrée, c'est-à-dire des restrictions faisant explicitement l'objet de négociations et court-circuitant les règles édictées par le GATT.

- Une protection camouflée derrière l'uniforme de la loyauté et de l'ordre international

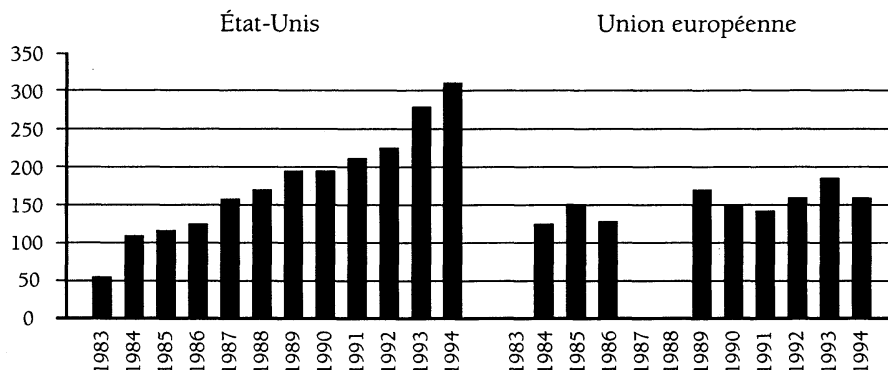
Cette protection « directe » doit être distinguée de la protection administrée « indirecte », constituée d'instruments unilatéraux qui détournent ou pervertissent ces règles. C'est le cas des mécanismes antisubvention (droits compensateurs) et antidumping régis par les textes du GATT, qui ont été créés pour promouvoir une concurrence loyale et lutter contre les pratiques prédatrices, mais qui sont mis en œuvre dans le cadre de procédures nationales et sont employés comme moyens de protection. C'est le cas aussi des sanctions unilatérales prises par exemple dans le cadre des sections 301 et super 301 du Trade Act américain, bien que leur conformité avec les règles du GATT et, *a fortiori*, avec le nouveau mécanisme de règlement de l'OMC soit très discutable.

La multiplication des actions antidumping et antisubventions, engagées parfois pour des « marges de dumping » (écart de prix) ou des subsides insignifiants ne laisse aucun doute sur le détournement de finalité. Dans le cas plus particulièrement de l'action antidumping⁵, les détournements sont facilités (pour ne pas dire encouragés) par le caractère national de la procédure : les plaignants et les institutions chargées d'apprécier le préjudice et de régler les litiges ont la même nationalité (confusion des rôles de juges et parties). Les méthodes de calcul destinées à mettre en évidence l'existence et l'importance du dumping (évaluée par l'écart entre le prix à l'exportation et la « valeur normale » ou « marge de dumping ») présentent également un caractère largement arbitraire, pour ne pas dire un « biais systématique⁶ » tendant à faire apparaître le dumping même lorsqu'il n'existe pas. Il en va de même des méthodes d'évaluation du préjudice subi. En outre, il n'y a pas de pénalité pour les recours abusifs.

5. Les procédures antisubventions ont été réformées dans le cadre de l'Uruguay Round.

6. Patrick MESSERLIN, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod, coll. « RAMSES », 1995.

Figure 1
Actions antidumping en cours
 (nombre en milieu d'année, période 1983-1994)



Source : OCDE.

On comprend, de ce fait, la préférence marquée des grandes puissances industrielles pour les actions antidumping (cf. tableau 1).

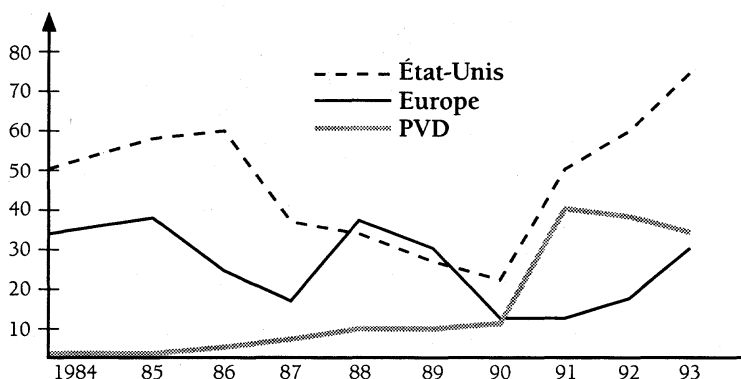
Tableau 1
Mesures antisubventions et antidumping
 (actions engagées chaque année)

	États-Unis	Australie	Canada	CEE
Droits compensateurs				
1980	8	0	3	0
1981	10	0	0	1
1982	123	2	1	3
1983	21	7	3	2
1984	51	6	2	1
1985	39	3	3	0
1985-92	104	33	8	3
Actions antidumping				
1980	22	62	25	25
1981	14	50	19	47
1982	61	78	72	55
1983	47	87	36	36
1984	71	56	31	49
1985	65	60	36	42
1985-93	298	278	128	159

Source : FINGER et NOGUES, *World Bank Economic Review*, 1987 (pour la période 1980-1985); G. LAFAY et J. M. SIROEN, *Maîtriser le libre-échange*, Paris, Economica, Économie Poche, 1994 (pour les « droits compensateurs » de la période 1985-92); Patrick MESSERLIN, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod, coll. « RAMSES », 1995 (pour les actions antidumping de la période 1985-93).

Jusqu'à une période récente, l'emploi de ces nouvelles armes de protection était exclusivement le fait des nations les plus puissantes (États-Unis, Union européenne, Japon, Canada et Australie), les seules à disposer du pouvoir de négociation leur permettant d'arracher des concessions à leurs partenaires et d'éviter les représailles. Depuis la fin des années 1980, ces mesures protectionnistes déguisées sont employées par un plus grand nombre de pays, notamment ceux en voie de développement.

Figure 2
Évolution récente des mesures antidumping



Source: *The Economist*, 4 décembre 1993.

2 – Les BNT « douces »

La panoplie des mesures protectionnistes comprend aussi une vaste gamme d'autres moyens tels que les normes techniques, les règles de sécurité, les règles d'hygiène et les normes sanitaires, l'exclusion des entreprises étrangères des marchés publics (les commandes publiques étant ouvertement ou non réservées à des fournisseurs nationaux), les tracasseries administratives, dont le « coup de Poitiers » est devenu le prototype. Ces instruments ont eux aussi un caractère protecteur « indirect » (au sens de Cooper), dans la mesure où ils procèdent également d'une stratégie de « détournement ». La finalité initiale de ces mesures (la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, la garantie de la qualité de la fabrication, etc.) ne sert le plus souvent que d'alibi destiné à cacher leur véritable raison d'être. Malgré leur appellation, les BNT « douces », peuvent être d'une redoutable efficacité.

3 – La protection financière et monétaire

Aux restrictions non tarifaires s'ajoutent les mesures paratarifaires, telles que les subventions à l'exportation, les crédits à l'exportation à taux d'intérêt réduits ou bonifiés, les avances plus ou moins remboursables, ou encore les

distorsions liées aux différences des régimes fiscaux. La palette des instruments du « protectionnisme financier » est particulièrement riche et évolutive.

Enfin, le dernier visage du protectionnisme fin de siècle correspond à ce qu'il est convenu d'appeler le « protectionnisme monétaire ».

Sous cette expression due à W. N. Corden, on désigne des manipulations des instruments monétaires et cambiaires ayant pour effet « de permettre au taux de change de se déprécier plus qu'il ne le ferait autrement ou de prévenir une appréciation qui prendrait place en leur absence ». Cette forme de protection n'est évidemment pas nouvelle. Les dévaluations « compétitives » largement utilisées à des fins protectionnistes pendant les années trente en témoignent. Toutefois, avec le passage à la flexibilité du change depuis 1973, le protectionnisme monétaire revêt des formes plus occultes et dispose de moyens plus variés (exemple : l'action sur les taux d'intérêt.).

B — Quelles interprétations ?

Dans quelle mesure l'analyse économique peut-elle contribuer à expliquer l'émergence du néo-protectionnisme actuel et, en particulier l'une de ses caractéristiques les plus surprenantes : le divorce entre le discours politique des États qui, sans aucune exception, se déclarent résolument libre-échangistes et leurs pratiques effectives de protection tatillonnes ?

Sans prétendre à l'exhaustivité, trois types d'arguments peuvent être avancés pour expliquer cette incongruité qui pousse les responsables politiques à déguiser leur action sous l'habit libre-échangiste et à s'écarter clandestinement de ce qui forme un des rares points unissant depuis longtemps la grande majorité des économistes théoriciens : la conviction de l'utilité du libre-échange.

1 — Le complexe de la maladie honteuse

Dans une orientation analytique libérale, on peut interpréter le divorce discours/pratiques comme le symptôme d'une maladie honteuse : la protection étant « inavouable », serait soigneusement cachée derrière le masque de résolutions libre-échangistes.

Outre le divorce actuel, cet argument permettrait également d'expliquer une contradiction analogue, mais inscrite dans la longue durée entre :

- D'un côté la récurrence du protectionnisme, qui à long terme tend plutôt à être la règle, le libre-échange en actes étant plutôt l'exception. Au cours des deux derniers siècles, on ne relève que trois intermèdes de libre-échange à peu près généralisés : les années 1850-1870, les années 1920, les « trente glorieuses ».
- D'un autre côté, un discours théorique qui, globalement, le réprouve. Face à un corpus théorique dominant construit en forme d'apologie du libre-

échange, les justifications théoriques de la protection se réduisaient, jusqu'à ces dernières années, quasiment au seul argument des industries naissantes, qui, à la limite, dans la version listienne, ne représente qu'une déviation temporaire du libre-échange.

Derrière l'habillage honorable de prises de position libérales, ce serait en général des puissances sur le déclin qui initieraient le retour à la protection afin de calmer les ardeurs des pays plus dynamiques. La protection masquée derrière la volonté affichée d'ouvrir par la force les marchés étrangers et de lutter systématiquement contre les pratiques (jugées) déloyales des autres serait l'indice ou l'effet d'une érosion de la puissance économique. Jagdish Bhagwati⁷ parle du « syndrome du géant déchu » pour expliquer le renforcement du courant protectionniste aux États-Unis et l'évolution de la politique commerciale depuis les années soixante-dix. Le passage de la doctrine du *free trade* à celle du *fair trade*, puis à celle du *managed trade* s'explique sans doute par l'évolution des rapports de force internationaux et par cette volonté de contention des États-Unis qui privilégient désormais les rapports bilatéraux (et l'usage d'instruments eux aussi bi ou unilatéraux) pour lesquels leur pouvoir de négociation reste mieux préservé qu'au sein d'instances (ou dans l'emploi de procédures) multilatérales.

Le pouvoir explicatif de l'interprétation libérale est cependant limité. Elle pêche en effet par naïveté, en conférant aux sentiments un rôle qu'ils n'ont certainement pas dans les rapports internationaux. Le point de vue libéral peut se fonder sur une version plus raffinée.

2 – L'explication parétienne par la disparité des intérêts et des forces en présence

Dans son *Manuel d'économie politique*, Vilfredo Pareto⁸ souligne le même écart entre l'élégance de la démonstration de l'excellence du libre-échange et l'inélégance avec laquelle les pratiques concrètes contredisent cet enseignement théorique. L'explication qu'il donne, fondée sur la disparité des intérêts et des forces en présence, mérite qu'on s'y attarde :

Même si on démontrait d'une façon tout à fait évidente que la protection entraîne toujours une destruction de richesse, (même) si on arrivait à l'enseigner à tous les citoyens, tout comme on leur apprend l'*abc*, la protection perdrait un si petit nombre de partisans, le libre-échange en gagnerait si peu, que l'effet peut en être à peu près négligé, ou complètement. Les raisons qui font agir les hommes sont tout autres.

Pour expliquer comment ceux qui défendent la protection se font si facilement écouter, il faut ajouter une considération d'ordre général pour les mouvements sociaux. L'intensité de l'œuvre d'un individu n'est pas proportionnelle à l'avantage que cette œuvre peut procurer, ou au

7. J. BHAGWATI, *Protectionnisme*, Paris, Dunod, 1990.

8. V. PARETO, *Manuel d'économie politique*, Genève, Librairie Droz, 1966, [6^e éd.].

dommage qu'elle peut faire éviter. Si une certaine mesure A est la cause de la perte d'un franc chacun pour mille individus, et du gain de mille francs pour un individu, celui-ci déploiera une grande énergie, tandis que ceux-là se défendront mollement ; et il est vraisemblable que, finalement, le succès appartiendra à celui qui, par le procédé, tâche de s'approprier mille francs.

Une mesure protectionniste procure de gros bénéfices à un petit nombre d'individus, et cause à un très grand nombre de consommateurs un léger dommage. Cette circonstance rend plus aisée la mise en pratique de cette mesure de protection.

En somme des intérêts spécifiques fortement concentrés sont en général bien défendus. Ils peuvent donc mieux se faire valoir auprès des gouvernements que des intérêts plus diffus et dispersés.

La disparité des enjeux et des énergies qu'ils mobilisent explique non seulement l'hiatus entre la théorie et la pratique, elle peut aussi expliquer la rationalisation contradictoire et opportuniste du discours des décideurs politiques, soumis à l'influence des intérêts les plus actifs. « Le monde, résume Pareto, est à celui qui sait s'en emparer. »

En prolongeant les idées de Pareto, la contradiction entre le discours et la pratique serait le fruit du réalisme politique, basé sur le constat que la protection peut faire gagner des suffrages influents sans faire perdre d'audience, tandis qu'une politique ouvertement libérale aurait l'effet contraire. L'habillage de la protection dans un emballage libéral traduirait ainsi la volonté de gagner sur tous les tableaux...

Dans la même veine d'inspiration, James Cassing, Timothy McKeown et Jack Ochs⁹ ont récemment proposé une théorie du cycle de la protection (*Tariff Cycle*), fondée, elle aussi, sur un jeu de coalitions et sur les poids politiques des divers secteurs et régions dont les intérêts sont antagoniques. Au gré des fluctuations de moyen et long terme, l'extension et la cohésion des alliances subissent des modifications tout comme l'influence des secteurs. Ces changements expliqueraient, selon les auteurs, les variations des pressions protectionnistes et de la politique commerciale américaine.

3 – La thèse de la furtivité

L'interprétation de Pareto offre l'intérêt de situer l'interprétation du « double jeu » au niveau qui convient, celui des rapports de force en présence. Dans cette même direction, on pourrait penser que le néo-protectionnisme « souterrain » d'aujourd'hui, qui ne veut pas dire son nom, n'a rien d'un protectionnisme « honteux ». C'est plutôt un protectionnisme « secret » pour des raisons tactiques, du moins pour ce qui concerne les États.

9. J. CASSING, T. MC KEOWN et J. OCHS, « The Political Economy of the Tariff Cycle », *American Political Science Review*, 80, 1986.

Le divorce entre discours politique et pratiques effectives s'expliquerait fondamentalement par une *recherche du secret*, de la non transparence dans des situations de négociation marquées par une importante composante conflictuelle. On sait, en théorie des jeux, l'influence qu'exercent la dissimulation et la duperie dans le maniement de la menace et de la dissuasion.

La préférence affichée pour des formes diffuses et occultes de protection est motivée par le souci d'entraver la perception et la mesure de leur impact (« degré de morsure » sur le commerce).

Là réside leur intérêt majeur.

L'opacité n'est donc pas un défaut, mais une qualité recherchée, car c'est l'absence de transparence qui crée, pour l'essentiel, l'effet protecteur ou qui en garantit l'efficacité. L'opacité est donc en partie organisée par les acteurs. Cette recherche d'opacité pourrait bien être le fondement des *stratégies de détournement/perversion* (camouflage de la protection administrée sous l'apparence de la conformité avec les règles du GATT, détournement des normes, etc.), ainsi que des *stratégies de contournement*, les États et les firmes s'efforçant de se positionner hors du champ de compétence et d'action du GATT. D'où l'importance aujourd'hui des pratiques de protection mettant en jeu les acteurs privés. Le développement de ce « protectionnisme privé » revêt de multiples aspects : les ententes inter-entreprises (d'un même pays ou de pays différents) en matière de prix, de partage de marché, éventuellement sous forme de RVE, les pratiques de ventes liées, les arrangements d'exclusivité (obligation, par exemple, de ne pas distribuer de produits concurrents, etc.). Ces restrictions des échanges prises à l'initiative des groupes privés échappaient à la compétence du GATT, comme à celle de l'OMC aujourd'hui¹⁰.

En résumé, la « furtivité » nous paraît être le maître mot pour qualifier ce protectionnisme fin de siècle¹¹. De la même façon que les technologies de pointe ont permis, dans le domaine de la reconnaissance stratégique, de fabriquer des avions qualifiés de « *stealth* » ou furtifs, c'est-à-dire non détectables, les BNT au sens large (incluant les manipulations monétaires et cambiaires) participent de l'application au domaine commercial de ce concept de furtivité. Même si ces mesures sont détectables, l'essentiel est qu'elles échappent à la possibilité d'une évaluation précise. C'est là, nous semble-t-il, la principale raison de leur succès, chaque pays s'efforçant de protéger ses intérêts spécifiques sans que cela apparaisse explicitement, afin de soutenir de ses partenaires les plus grandes concessions, sans avoir lui-même à en faire à un degré équivalent. Mieux, elles permettent aussi, aux parties contractantes de reprendre

10. Le fait que l'OMC ne régle que les relations entre les États fragilise l'organisation. L'importance du commerce transnational et, notamment du commerce intra-firme (30 % du commerce mondial) soustrait une fraction importante des échanges à sa compétence. Si l'on veut que l'OMC puisse vraiment remplir sa mission, qui est de soumettre les relations commerciales internationales à des disciplines collectives, il faudra bien qu'un jour où l'autre les pays membres décident d'inscrire à l'ordre du jour des négociations l'élaboration de règles destinées à « domestiquer » les oligopoles transnationaux.

11. René SANDRETTO, *Le commerce international*, Paris, Armand Colin, Coursus, 1994, [4^e éd.].

d'une main les concessions faites de l'autre sans s'exposer aux sanctions (déconsolidation clandestine). C'est sans doute là une des raisons pour lesquelles les États préfèrent puiser dans l'arsenal de la « protection administrée » plutôt que de recourir à la clause de sauvegarde¹². Celui-ci permet d'agir sélectivement ce que n'autorisent évidemment pas les moyens d'action multilatéraux, préconisés par le GATT. La thèse de la furtivité complète donc plus qu'elle ne contredit l'explication de J.- M. Jeanneney¹³, fondée sur les contraintes institutionnelles : la furtivité impose en effet de ne pas s'écarter visiblement des espaces laissés par la réglementation de l'Accord général.

Il se pourrait, enfin, que les changements dans les structures mêmes du commerce international et en particulier la montée des échanges internationaux de services contribuent à renforcer l'influence de la protection furtive. Ces échanges immatériels laissent en effet peu de prise aux contrôles douaniers. Plus que pour les autres biens, il est difficile de leur attribuer une valeur en douane significative. Autrement dit, si le protectionnisme devient furtif, c'est en partie parce que le commerce international lui-même le devient de plus en plus avec le développement des « invisibles », qui, pour la circonstance, sont particulièrement bien nommés...

II – L'incidence des formes nouvelles de la protection : un « double jeu inversé » ?

Un des principaux débats suscités par l'apparition des nouvelles formes de protection porte sur l'incidence de la multiplication des BNT, c'est-à-dire sur leur portée (y a-t-il véritablement retour du protectionnisme ?) et sur l'effet protecteur qu'elles procurent (les nouvelles formes de restriction sont-elles efficaces ?). On sait combien l'impact du nouveau protectionnisme est difficile à évaluer pratiquement, voire même tout simplement à mettre en évidence. C'est là, ainsi que nous l'avons vu, une de ses caractéristiques intrinsèques et sans doute sa raison d'être...

Concernant l'incidence des nouvelles formes de protection, Jagdish Bhagwati adopte une attitude originale : selon lui, son impact serait faible, voire inexistant et son efficacité serait réduite. Pour tenter de l'établir, il développe deux arguments.

12. Bien que ses conditions de mise en jeu soient peu différentes de celles des deux autres formes de protection conditionnelle (antidumping et antisubventions), la clause de sauvegarde prévue par l'article XIX de l'accord général présente des contraintes particulières qui en limitent l'emploi. Conformément à la clause de la nation la plus favorisée, les mesures de sauvegarde doivent s'appliquer identiquement à toutes les importations du produit visé, sans discrimination entre les parties contractantes (condition dite de « non-sélectivité »). En outre, le pays qui met en jeu la clause de sauvegarde doit consulter préalablement tous ses partenaires et leur offrir des compensations. Si ces derniers les jugent insuffisantes, ils peuvent prendre des mesures de rétorsion. Il n'est donc guère surprenant que cette « *escape clause* » soit presque totalement délaissée : depuis 1980, l'Union européenne n'a pris que 18 mesures de sauvegarde et les États-Unis seulement 4, contre près de 900 actions antidumping engagées par ces deux pays au cours de la même période.
13. J. M. JEANNENEY, *Pour un nouveau protectionnisme*, Paris, Seuil, 1978.

A — Un faible impact : changement de forme ou véritable montée de la protection ?

Jagdish Bhagwati¹⁴ avance une hypothèse (mais qu'il rejette finalement après examen) qu'il qualifie de la « loi de la protection permanente » : la réduction d'un type de protection particulier tendrait à favoriser l'apparition d'autres formes de restrictions. Il existerait, en d'autres termes, un niveau minimum de protection au-dessous duquel il est impossible de descendre sans que celle-ci réapparaisse à d'autres niveaux (privé plutôt que publique) ou sous d'autres formes. D'un round à l'autre, tout s'est passé comme si « l'assèchement du marais de la protection tarifaire avait mis à jour et contribué à renforcer l'influence des écueils non tarifaires ». Le maintien des « pics tarifaires », c'est-à-dire le fait que perdurent des disparités dans les profils des tarifs douaniers pourrait être interprété comme une autre expression de cette loi. Les dénivellations de droits de douane, associées à leur progressivité (avec le degré de transformation des produits), accentuent la sélectivité et l'efficacité de la protection tarifaire.

Si tel était le cas, les deux évolutions contradictoires observées au cours de la période contemporaine (baisse de la protection tarifaire et des restrictions quantitatives traditionnelles, accroissement des BNT) ne traduiraient pas une montée du protectionnisme, mais seulement un déplacement de celui-ci. Jean-Marcel Jeanneney, ministre du Général de Gaulle et partisan d'un « protectionnisme intelligent », explique ce « déplacement de la protection » par un effet pervers de l'action du GATT :

L'obstination à vouloir réduire les droits de douane et à interdire de relever aucun d'entre eux conduira inéluctablement à l'inverse de l'objectif proclamé, qui est de sauvegarder un commerce mondial suffisant. Car si la baisse des pouvoirs d'achat et le chômage continuent à s'aggraver, les gouvernants ne pourront résister longtemps aux pressions des groupes sociaux qui s'estiment victimes d'importations abusives. Bridés par les règles du GATT en matière de droits de douane, ils recourront à d'innombrables procédés, particulièrement nocifs, parce que très bureaucratiques et incompatibles avec une concurrence internationale sagement ordonnée : contingentements ; procédures de dédouanement volontairement compliquées ; application de normes techniques ou sanitaires dépourvues de justifications véritables ; interdiction d'utiliser certains équipements dans un pays s'ils n'incorporent un pourcentage déterminé d'éléments nationaux ; aides financières plus ou moins clandestines accordées au coup par coup et arbitrairement aux entreprises menacées par une concurrence extérieure, etc. Ainsi les chantages inconditionnels d'un développement du commerce mondial, aveuglés par leur dogmatisme, en seront les fossoyeurs¹⁵.

14. J. BHAGWATI, *op. cit.*, 1990.

15. Jean-Marcel JEANNENEY, « Du bon usage du protectionnisme », *Le Monde*, 21-22 novembre 1982.

Après examen, Bhagwati est cependant conduit à rejeter cette première hypothèse : il n'y a pas compensation d'une forme de protection par une autre, mais bel et bien progression de l'emprise des pratiques de restriction sous ses formes renouvelées. L'auteur est alors conduit à argumenter une seconde proposition.

B — Une faible efficacité : une protection « poreuse » ?

Constatant qu'en dépit des pressions protectionnistes accrues de ces deux dernières décennies, le commerce international avait continué à progresser à un rythme soutenu, plus rapide que celui de la production mondiale, Jagdish Bhagwati en tire argument pour affirmer que « la multiplication des barrières non tarifaires n'a eu, au pire, qu'un modeste impact négatif sur la croissance des échanges ». L'accroissement de la protection serait significatif, mais pas ses conséquences. L'extrême sélectivité géographique et (intra) sectorielle des instruments de la protection administrée (normes, RVE, etc.) laisse aux pays qui les subissent de multiples moyens de les contourner : changements dans l'apparence des produits, dans leur composition, etc., pour les faire sortir des catégories soumises à restriction, tricherie sur l'origine des produits ou encore délocalisation de la production vers des régions non soumises à des RVE. En somme, le protectionnisme actuel s'apparenterait à une course poursuite à l'ingéniosité : à la ruse des États qui protègent leurs producteurs nationaux en détournant les règles internationales répondent les trésors d'imagination déployés par les pays exportateurs pour en contourner les effets.

Jagdish Bhagwati explique la préférence en faveur d'une protection « poreuse » dont font preuve les exécutifs (à orientation plutôt libérale) face aux organes législatifs (plutôt protectionnistes) par un double jeu exactement inverse de celui impliqué par la thèse de la furtivité, destiné à « brouiller les pistes » en donnant en apparence satisfaction aux forces protectionnistes sans pour autant mettre en place un dispositif de protection étanche et préserver ainsi un libre-échange relatif.

La « porosité » permettrait aussi, selon l'auteur, de mieux comprendre la « complaisance dont font preuve les pays exportateurs touchés par les RVE (...) plutôt que d'être directement frappés de droits sur les importations ».

À moins qu'elle ne s'explique, au contraire, par la rente que leur procurent ces restrictions quantitatives ? L'impact sur les prix de l'Accord multifibres est en effet loin d'être négligeable. Selon les produits (fibres ou vêtements) et selon les destinations, on estime que les contingents AMF majorent les prix dans des proportions variables pouvant aller jusqu'à 40 %. Une partie est captée par les pays exportateurs (en voie de développement). Toutefois, simultanément, l'AMF réduit le volume des exportations de ces pays. Plusieurs études convergentes semblent indiquer que sans l'AMF, les exportations des PD auraient été environ le double de ce qu'elles ont été.

Néo-protectionnisme : un effet de cliquet ?

Il est clair qu'en comparaison de la période des « Trente Glorieuses », la prolifération des « procédés nocifs » du néo-protectionnisme marque plus qu'un coup d'arrêt au mouvement de libération engagé par le GATT. Elle a enclenché un véritable recul de celui-ci.

Le nombre de ces mesures et leur degré de « morsure » sur le commerce international ont fortement progressé au cours des années 1970 et 1980. Selon la banque mondiale, en 1986, 17 % des importations (de toutes origines) des pays industriels se heurtaient à des BNT « dures » : le pourcentage atteignait 21 % pour les importations en provenance des pays en développement. D'après le GATT, la valeur de l'ensemble des échanges internationaux affectés par les seuls arrangements restrictifs (RVE, OMA) s'est accrue de 60 % au cours de la décennie 1980.

Au total, on estime généralement qu'à peu près la moitié des importations des pays développés sont soumises aujourd'hui à l'ensemble des BNT (dures et douces), contre 25 % en 1966. Au cours de cette période, l'emprise des BNT a progressé (à partir de niveaux initiaux très disparates), de 20 % aux États-Unis, de 40 % au Japon et de 160 % au sein de l'Union européenne.

Il n'est pas impossible, au demeurant, que l'extension des barrières commerciales non tarifaires comporte une sorte d'effet de cliquet. Il se pourrait bien qu'il en soit ainsi à la fois en raison de la conjoncture économique actuelle et pour des raisons institutionnelles.

- Sous l'effet de l'accroissement des difficultés économiques, les gouvernements sont soumis à une demande croissante de protection. Toutefois, ainsi que l'a montré J.-M. Jeanneney, contraints par les disciplines de l'accord général (et notamment par la consolidation des concessions), les pouvoirs publics ne peuvent répondre à cette demande qu'en exploitant les interstices autorisés par le cadre institutionnel des échanges internationaux (réglementation GATT), développant ainsi les formes nouvelles de protection (non tarifaires).
- De manière générale, dans le contexte des difficultés économiques présentes, les pouvoirs publics sont plus sensibles aux revendications et pressions des producteurs nationaux (orientées vers la protection) qu'à celles des consommateurs (orientées vers la libéralisation) et ils sont davantage enclins à les prendre en compte. C'est le cas, plus particulièrement des institutions nationales chargées du règlement des litiges dans le cadre des procédures antidumping et antisubvention, qui, de surcroît, ont par nature, « la capacité d'imposer des barrières commerciales, mais pas de les supprimer¹⁶ ».

16. J. M. FINGER, H. Keith HALL et Douglas NELSON, « The Political Economy of Administered Protection », *American Economic Review*, 72, 1982.

La thèse de la protection « poreuse » est, selon nous, loin d'être établie. Le fait que l'essor des BNT n'ait pas brisé la croissance du commerce mondial n'implique pas qu'elles soient inefficaces surtout si l'on tient compte de toutes les formes du nouveau protectionnisme. Tout est affaire de comparaisons. Affirmer la porosité et, partant, l'inefficacité des BNT revient à dire « que mettre des glaçons dans l'eau d'une casserole qui est sur le feu n'a pas d'impact sur la rapidité avec laquelle la température augmente¹⁷ ». Certes, le commerce international a continué à croître (= la température de l'eau a continué à augmenter), mais qui peut dire s'il n'aurait pas progressé nettement plus vite sans la multiplication des barrières aux échanges (= si la température n'aurait pas augmenté beaucoup plus rapidement sans l'adjonction des glaçons)¹⁸ ?

Conclusion

Au-delà de l'aspect quantitatif de la progression des nouvelles formes de protection, c'est la conception même du système commercial international qui est en question. Là est le véritable enjeu pour le commerce mondial du ^{xxi}^e siècle. Il implique en particulier la raison d'être et la crédibilité de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce.

La raison d'être de l'OMC ne sera pas et ne peut être de substituer un état de droit aux rapports de force, tant il est vrai, ainsi que nous l'a enseigné François Perroux, que les rapports de force (les actions d'imposition, de coercition, de subordination) sont inéliminables et investissent les institutions elles-mêmes¹⁹. Pas plus que le GATT, la nouvelle organisation ne saurait être l'instrument de promotion du libre-échange, si ce n'est, seulement en apparence. Elle ne saurait l'être, ni plus ni moins que ne le sont ses pays membres.

À l'aube du ^{xxi}^e siècle, l'OMC, ne sera pas non plus l'instance de régulation du commerce mondial. Plus efficacement que le GATT, du moins peut-on l'espérer, elle fonctionnera comme une machine à négocier, inspirée des principes « du mercantilisme éclairé » (P. Krugman) au service de l'objectif de libéralisation des échanges. Plus qu'un juge chargé de dire et de faire appliquer la loi du commerce mondial, l'OMC sera un mécanisme de concertation et de gestion des conflits commerciaux. Cette gestion des conflits risque fort d'être elle-même passablement conflictuelle.

17. P. MESSERLIN, *op. cit.*, 1995.

18. J. BHAGWATI l'admet d'ailleurs de manière humoristique : « Nous autres, les économistes, écrit-il, nous inquiétons toujours de mettre nos scénarios à l'épreuve des faits ; sans élément de comparaison, nous sommes paralysés. Voici l'histoire apocryphe d'un économiste à qui l'on demandait s'il était riche et qui répondit : « Par rapport à Job ou à Crésus ? »

19. Cristallisation de rapports de force, les institutions sont, selon l'expression de François Perroux, « des armistices dans les luttes sociales, des règles du jeu un temps coagulées, issues de conflits passés, réglant des conflits présents, préparant des conflits futurs. Elles fixent provisoirement le rapport des forces entre des adversaires qui ont dû renoncer temporairement au combat. Elles marquent des pauses pendant lesquelles de nouveaux adversaires se définissent et se préparent de nouvelles luttes ». F. PERROUX, *La coexistence pacifique*, Paris, PUF, 1958, t. 1, p. 4.

Ainsi l'avenir de l'organisation dépendra-t-il de sa capacité à asseoir sa crédibilité face aux souverainetés nationales. Le besoin collectif d'un cadre institutionnel stable et la nécessité d'intégrer dans la gestion des conflits d'intérêts nationaux les conséquences de la montée des solidarités planétaires, constituent ses plus solides atouts.